

# O Poder de Decisão na OTAN\*

*Alvarenga Sousa Santos*

*General, Chefe de Estado Maior da Força Aérea*

---

\* Comunicação apresentada ao Seminário “Portugal e as Operações de Paz da Bósnia”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, em 10, 11 e 12 de Março de 1999.

Quando foi acordada a primeira intervenção terrestre da Aliança Atlântica, desempenhava eu o cargo de Representante Militar Permanente (MILREP) no quartel general da NATO. Dada esta coincidência tive a oportunidade de participar, no Comité militar, nas acesas e demoradas discussões entre os representantes nacionais até que fosse obtido consenso. Ainda no exercício das minhas funções, e acompanhando o Embaixador Martins da Cruz, assisti às discussões que, sobre os mesmos assuntos, tiveram lugar no NAC e ao esforço efectuado por todos os países para que pudessem ser alcançadas soluções de compromisso, aceites por todos.

Neste processo foi de grande utilidade a experiência que algumas nações já tinham em operações deste tipo, e os bons desempenhos da IFOR e SFOR, foram muito beneficiados pelos conhecimentos divulgados, discutidos, acordados e finalmente inseridos no plano de operações, por acção destas nações.

Como contributo para o debate vou descrever o processo de tomada de decisão na NATO.

Para o efeito falarei inicialmente das entidades que neste contexto são envolvidas e posteriormente dos procedimentos aprovados e utilizados que, embora elaborados para situações de Art.º 5º se revelaram relativamente adequados às novas solicitações. Para finalizar e numa breve síntese procurarei relacionar este processo com a realidade do que aconteceu na Bósnia.

## CONSELHO DO ATLÂNTICO NORTE (NAC)

A autoridade do Conselho do Atlântico Norte resulta directamente do Tratado do Atlântico Norte e as suas decisões têm o mesmo valor seja qual for o nível a que sejam tomadas. (*Conselho Permanente/Ministeriais/Cimeira*). O NAC é o *forum* principal para a consulta política, com reuniões no mínimo semanais onde, sem grande formalidade, as discussões são directas e francas.

A consulta é também periodicamente efectuada noutros *fora*, todos eles sob a autoridade do NAC, tais como o Comité Político (SPC), o Grupo de Coordenação Política (PCG), Grupos de Trabalho Políticos Ad hoc, etc. Todos estes grupos têm a finalidade de iniciar ou esclarecer as discussões políticas, facilitando as consultas entre os representantes nacionais e

quando solicitados prepararem relatos ou recomendações para serem presentes ao NAC.

São também efectuadas consultas regulares relativas a assuntos de relevância política com países que integram a Parceria para a Paz (PfP), no contexto do Conselho para a Parceria Euro-Atlântica (EAPC), com a Rússia no contexto do Conselho Conjunto Permanente (PJC) NATO-Rússia, com a Ucrânia através da Comissão NATO-Ucrânia, e ainda com os países participantes no Diálogo para o Mediterrâneo.

Ao fazerem depender o seu processo de tomada de decisão do consenso e consentimento comum, os aliados salvaguardam as iniciativas e prerrogativas do seu país e, em simultâneo, disponibilizam os mecanismos e procedimentos que lhes permite actuar rápida e decisivamente em conjunto. A prática de consulta e troca de informação, diária e em conjunto, permite manter uma rotina que garante a possibilidade de reunir as autoridades políticas nacionais, num reduzido espaço de tempo e com conhecimento antecipado das várias preocupações (posições) nacionais, para acordar políticas comuns.

## **COMITÉ MILITAR**

O Comité Militar (MC) é responsável por apoiar e aconselhar o NAC em assuntos de carácter militar. Os seus membros são os Chefes de Estado-Maior conjunto (CHODs), que reúnem normalmente três vezes por ano. Cada um dos CHODs nomeia um Representante Militar Permanente (MILREP) que o representa nas sessões permanentes.

O MC é ainda responsável, perante o NAC, pela conduta de todos os assuntos militares da Aliança e pela eficiência das suas agências. Este Comité proporciona as condições para a consulta e cooperação, entre todas as nações signatárias, no referente a assuntos de carácter militar relacionados com o Tratado. Os MILREPs na sua capacidade nacional defendem os interesses das suas nações mantendo no entanto, uma postura de abertura à discussão e negociação, que normalmente permite um acordo de compromisso consensual, no interesse global da Aliança. O Comité é responsável por recomendar ao NAC as medidas consideradas necessárias para a defesa comum na área da NATO e emana directivas relativamente a assuntos militares aos comandantes estratégicos (MNCs/SCs), cujos representantes estão sempre presentes nas suas reu-

niões, contribuindo desta forma para a elaboração de conceitos estratégicos globais para a Aliança. É ainda responsável pela preparação anual da análise a longo prazo sobre as capacidades de países, áreas ou situações de potencial risco para a Aliança.

As suas reuniões na rotina, são normalmente no dia imediato às reuniões do NAC, que são às quartas feiras, para no mais breve espaço de tempo possibilitar a implementação imediata das directivas políticas emanadas. Na prática, as reuniões são convocados sempre que necessário e, tanto o NAC como o MC, reúnem com uma frequência muito superior (em 1998 o MC reuniu 180 vezes).

No âmbito do Conselho para a Parceria Euro-Atlântica (EAPC) e Parceria para a Paz (PfP), o MC reúne regularmente com os países que integram estas parcerias.

## **COMANDANTES ESTRATÉGICOS (MNCS/SCS)**

Os comandantes estratégicos, nomeadamente o SACEUR e o SACLANT, são responsáveis perante o Comité Militar pela conduta de todos os assuntos militares na sua área de responsabilidade e, pessoalmente ou através dos seus representantes, constituem uma fonte de conhecimentos operacionais que se tem demonstrado essencial para a formulação de recomendações ao NAC ou, no sentido inverso, de transposição das directivas políticas em militares.

De uma forma similar, a representação dos MNCs nos grupos de trabalho subordinados ao Comité Militar ou ao NAC, permite a manutenção de um relacionamento e de um fluxo de informação e comunicação extremamente frutuoso, permitindo dar a conhecer, aos vários representantes políticos e militares nacionais, a lógica militar e transmitir aos MNCs as sensibilidades (político-militares) dos vários países.

## **PROCESSO DE PLANEAMENTO OPERACIONAL**

Abordando agora o processo de Planeamento Operacional, em termos gerais, é um processo coordenado e conjunto, que tem por finalidade determinar o melhor método de consecução de determinadas tarefas operacionais ou planeamento de tarefas possíveis no futuro. Este pro-

cesso é aplicável a todo o planeamento conjunto para qualquer área de operações e a forças de qualquer dimensão e permite aos vários comandantes traduzirem a estratégia e objectivos da Aliança em planos para acções militares, especificando a forma como as operações irão contribuir para ser alcançado o sucesso num determinado espaço e tempo.

A sua finalidade é produzir Planos de Contingência (COP's), Planos de Operações (OPLAN) ou Ordens de Operações (OPORDER), neste último caso quando se reportam à execução de uma tarefa atribuída a um determinado comandante.

No caso da NATO, todos os planos são elaborados de acordo com as directivas políticas e militares emanadas pelo NAC. O seu desenvolvimento exige a consulta das autoridades nacionais dos diversos países intervenientes e é normalmente iniciada ao nível dos MNCs, através dos Representantes Militares Nacionais (NMRs). Nesta fase do planeamento, e ainda sem qualquer comprometimento formal, é solicitado às nações uma indicação da sua receptividade para disponibilizar forças e meios para a operação.

O OPLAN após elaborado é submetido à apreciação das nações que através dos MILREPs o discutem no MC, sendo por fim remetido ao NAC para aprovação.

O pedido de implementação do OPLAN poderá ser originado por uma ou várias nações no NAC ou pelo MNC e materializa-se através de uma mensagem de pedido de activação (ACTREQ).

Embora os planos não possam ser implementados antes da sua aprovação pelo NAC, o MNC em questão poderá solicitar, às nações, a preparação antecipada das forças e meios através da mensagem de aviso de activação (ACTWARN), informando assim da possibilidade de implementação e solicitando uma maior prontidão de determinadas unidades identificados no plano. Para as operações não-Art.º 5º, o NAC tem reservado o direito de aprovação desta mensagem antes do seu envio.

As nações respondem à mensagem de aviso de activação (ACTWARN) com a mensagem de preparação de forças (FORCEPREP), indicando a intenção nacional de atribuir as forças e capacidades solicitadas, assim como de aumentar a sua prontidão.

Após aprovação da implementação pelo NAC, o MNC enviará a mensagem de activação (ACTORD), iniciando a execução do plano.

As nações completam o processo com a mensagem de transferência de autoridade (ORBATTOA) para os MNCs, transferindo o comando e con-

trolo das forças e capacidades envolvidas. Para as operações não-Artº. 5º até agora conduzidas, apenas tem sido transferido o controlo operacional (OPCON) das forças.

Se o tempo não permitir a manutenção integral dos procedimentos acima explicitados, é possível acelerar o processo combinando estágios numa só mensagem (Ex: combinando as mensagens ACTWARN e ACTREQ).

## PROCESSO DE DECISÃO UTILIZADO

Após ter dado uma panorâmica do processo de elaboração e decisão para o planeamento operacional na Aliança, quero agora sintetizá-lo para deixar bem claro o ciclo utilizado para a aprovação dos planos relativos às operações de paz até agora ocorridas.

Após a identificação da crise, o NAC discute a apreciação político-militar e decide a necessidade de uma potencial intervenção militar (sob a responsabilidade da ONU ou OSCE). Identifica os objectivos militares e solicita às autoridades militares NATO (NMAS) o leque de opções militares compatíveis com a situação. Após a resposta dos NMAS, é identificada a (as) opção (opções) que melhor se coadunam com os objectivos a atingir. Após discussão, decorrente da qual os objectivos militares poderão ser redefinidos, é aprovada uma opção e solicitado aos NMAS a elaboração do Conceito de Operação, acompanhado da análise de situação que o fundamenta, e da listagem da necessidade de forças (*Statement of Requirements – SOR*). Após a aprovação do conceito de operação e da listagem da necessidade de forças (SOR) os MNCs elaboram e enviam o plano de operações e anexos ao Comité Militar que o discute e, após ser obtido acordo, o envia ao NAC para aprovação, acompanhado dos anexos principais (key annexes); os restantes anexos são aprovados apenas no Comité Militar.

É também o NAC que autoriza o envio das mensagens de aviso de activação (ACTWARN) e da ordem de activação (ACTORD).

Embora no NAC, aliás como no MC, todos os aspectos sejam detalhada e amplamente discutidos, parece-me curioso um à parte, para vos contar que, por exemplo, no respeitante ao controlo a estabelecer no desenrolar da operação, existiram acesas discussões com posições frontalmente opostas; enquanto um país entendia que o NAC deveria manter uma micro-gestão da operação, em contacto directo com o comandante no

Teatro a quem poderiam dar ordens directamente, outro considerava que era suficiente ter informações regulares do desenrolar dos acontecimentos, pois a execução das operações militares não eram do âmbito do NAC. Os argumentos de um e outro lado foram muitos, acabando por prevalecer o que no meu entender correspondia ao bom senso, isto é o respeito pela cadeia de comando.

Uma breve referência aos Anexos principais que são nove: **A.** Concerto de operações – **B.** Organização e relacionamento de comando (Transferência de Autoridade) – **D.** Informações (Análise de Risco, Contra Informação e Segurança) – **E.** Regras de Empenhamento (ROES) (Intenção e Acto Hostil, ROEs para operações terrestres e aéreas) – **L.** Operações Psicológicas – **P.** Guerra Electrónica, **Q.** Sistemas de Informação e comunicações – **X.** Informação Pública –, **HH.** Procedimentos para forças não-NATO. Gostaria de fazer uma referência especial ao *Anexo E – Regras de Empenhamento*, assunto em torno do qual se gera normalmente importante discussão entre os vários representantes nacionais, na tentativa de encontrar posições consensuais e aceitáveis por todos.

As regras empenhamento, são directivas emanadas da autoridade militar competente em que se especificam as circunstâncias e limitações de utilização das forças durante operações militares. A formulação das ROEs é influenciada por uma variedade de factores. Antes de mais devem ser legais. A lei internacional define os limites legais para o uso da força durante operações militares, no entanto, as leis nacionais podem restringir ainda mais essa utilização de acordo com a situação ou tipo de operação militar. Dentro deste quadro legal, o NAC proporciona directivas políticas para a conduta da operação militar, e aprova as ROEs que considera adequadas às circunstâncias existentes e que sirvam os objectivos pretendidos.

São portanto directivas para o pessoal e forças militares que definem as circunstâncias, condições, nível e forma de aplicação da força. À excepção da legítima defesa, em tempo de paz ou em operações onde a hostilidade ainda não foi declarada, as ROEs aprovadas constituem a única autoridade para o emprego da força por pessoal ou unidades militares.

Em situações de crise qualquer força, destacada dentro ou fora do território nacional, deve ter ROEs bem definidas e detalhadas e que sejam suficientes face à ameaça conhecida ou provável.

As directivas políticas nacionais ou aliadas poderão também constituir um indicador para a escalada, manutenção ou redução das ROEs.

No caso deste tipo de operações, as ROEs são muitas vezes de responsabilidade individual e assim na Bósnia, mesmo o Soldado, tem consigo um conjunto de ROEs que são aquelas para que está autorizado, podendo ser responsabilizado pessoalmente caso as ultrapasse (Noruega, Dinamarca, Holanda).

## O CASO CONCRETO DA BÓSNIA-HERZEGOVINA

Para ilustrar o que acabo de vos transmitir vou descrever-vos, ainda que em síntese, a actuação e o processo de decisão das instâncias superiores da NATO, no conflito da Bósnia-Herzegovina, em que a acção da Aliança, em apoio das NU e conjuntamente com um esforço diplomático intenso, levou a um cessar-fogo no Outono de 1995 e tornou possível uma solução negociada para o conflito.

Desde 1992, data a partir da qual aceitou apoiar operações de manutenção de paz, numa base de análise caso a caso, a NATO colaborou em várias decisões importantes, que levaram ao desenvolvimento de operações navais e aéreas no Mar Adriático, em conjunto com a UEO, para supervisionar e fazer cumprir as sanções, o embargo e a zona de interdição aérea decretadas pelas Nações Unidas (Operações “Sharp Guard” e “Sky Monitor”).

Após a entrada da UNPROFOR (Força de Protecção das NU) no T.O., e face à incapacidade da própria força para manter a sua segurança devido ao agravamento progressivo da situação no terreno, a NATO disponibilizou apoio aéreo a esta força, impôs a proibição de voos não autorizados no espaço aéreo da Bósnia (Operação “Deny Flight”) e autorizou “raids” aéreos para aliviar o cerco de Sarajevo e obrigar a retirada da artilharia pesada sérvia, para responder a qualquer violação às restrições impostas e para protecção de outras áreas ameaçadas, designadas pelas NU como “áreas seguras” (safe areas) (Zepa, Srebrenica, Blhac, Tuzla e Gorazde). Face aos resultados pouco animadores obtidos pela UNPROFOR, que culminaram na captura de observadores e a sua utilização como reféns pelas forças sérvias bósnias, as NU concluíram que não existiam condições para a manutenção daquela força no T.O.

Assim, em Julho de 1994, foi solicitado à NATO preparar um plano de contingência para apoiar a retirada das forças das NU da Bósnia e da Croácia, se tal necessidade se tornasse inevitável.



Quando, em 1995, começaram a tomar forma as condições mínimas para um processo de paz, a Aliança reafirmou a sua disposição para ajudar a implementar um Plano para fazer cumprir os aspectos militares dos acordos de paz, alcançados em Dayton.

Assim, mandatado pelas NU, o NAC estabeleceu orientações claras às Autoridades Militares da Aliança (NMA) sobre os objectivos políticos da operação e encarregou-as de desenvolver os planos apropriados, onde se incluíam o conceito de operações, a dimensão, composição e organização da força, a estrutura de comando, etc. Esta tarefa foi atribuída ao SACEUR. *Como curiosidade gostaria de recordar a posição assumida por Portugal no NAC e no MC, em que ficou claro que não aceitaríamos a participação de forças da Indonésia na IFOR e que as nossas forças não poderiam ser empregues no processo de retirada do contingente indonésio na UNTAES, na Eslavónia oriental, se tal viesse a ser necessário. Esta posição serviu para chamar a atenção para uma situação pouco conhecida de alguns e mesmo desconhecida de outros.* Retomando a descrição do plano, depois de apreciado e discutido exaustivamente ao nível do Comité Militar e após a introdução das alterações julgadas convenientes, transitou para o NAC para continuação da discussão a nível político e aprovação. Paralelamente, as NMA, autorizadas pelo NAC, iniciaram o processo de pedido de disponibilização e de preparação de forças aos países-membros (ACTREQ).

Após obtida a aprovação final do NAC e transferida a autoridade das NU para a NATO para desencadear a operação (2ODEZ95), o SACEUR implementou o Plano de Operações (Operação “Joint Endeavour”) e emitiu o aviso de activação (ACTWARN) e a ordem final para as forças dos vários países avançarem para o T.O. (ACTORD). Como se vê foi seguido na prática o processo previsto atrás descrito.

Em relação à SFOR, que em Dezembro de 1996 sucedeu à IFOR, foi seguido um procedimento semelhante e o mesmo está certamente a acontecer no que respeita ao Kosovo.